

Evaluation der Förderung von Inklusionsbetrieben: Im Rahmen des Programms "Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb" und des bestehenden Förderinstrumentariums; Zusammenfassung des Schlussberichts

Sommer, Jörn; Meyer, Stefan; Gericke, Thomas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sommer, J., Meyer, S., & Gericke, T. (2020). *Evaluation der Förderung von Inklusionsbetrieben: Im Rahmen des Programms "Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb" und des bestehenden Förderinstrumentariums; Zusammenfassung des Schlussberichts*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB578/Z). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; InterVal GmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-73496-5>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



FORSCHUNGSBERICHT

578/Z

Evaluation der Förderung von Inklusionsbetrieben im Rahmen des Programms „Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb“ und des bestehenden Förderinstrumentariums

– Zusammenfassung des Schlussberichts –

Evaluation der Förderung von Inklusionsbetrieben im Rahmen des Programms „Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb“ und des bestehenden Förderinstrumentariums. Zusammenfassung des Schlussberichts

INTERVAL GmbH
Brunnenstraße 181
10119 Berlin
www.interval-berlin.de



Autoren

Dr. Jörn Sommer
Stefan Meyer
Vertr.-Prof. Dr. Thomas Gericke

Projektmitarbeit
Yukako Karato
Dr. Christian Rennert

13. November 2020

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Zusammenfassung

Inklusionsbetriebe¹ nach § 215 SGB IX bieten solchen schwerbehinderten Menschen sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, deren Teilhabe an einer sonstigen Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufgrund von Art oder Schwere der Behinderung oder wegen sonstiger Umstände voraussichtlich trotz Ausschöpfens aller Fördermöglichkeiten und des Einsatzes von Integrationsfachdiensten (IFD) auf besondere Schwierigkeiten stößt. Inklusionsbetriebe werden von den Integrationsämtern (Inklusionsämtern)² nach § 217 SGB IX mit Leistungen für Aufbau, Erweiterung, Modernisierung und Ausstattung, für betriebswirtschaftliche Beratung und für besonderen Aufwand sowie nach § 27 Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung (SchwbAV) zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen aus Mitteln der Ausgleichsabgabe gefördert.

Die Inklusionsbetriebe erwirtschaften auf ihren fast 30.000 Arbeitsplätzen nicht nur einen Beitrag zum Bruttosozialprodukt. Sie binden in die unterschiedlichsten Wertschöpfungsketten über 13.000 Menschen mit Schwerbehinderung ein und praktizieren so eine nachhaltige berufliche Teilhabe unter den Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes. Die seit Jahren positive Entwicklung der Inklusionsbetriebe steht der allgemeinen Erwerbsbeteiligung von schwerbehinderten Menschen gegenüber. Auch vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Umsetzung eines Beschlusses des Deutschen Bundestages das Förderprogramm „Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb“ aus Mitteln des Ausgleichsfonds aufgelegt, dessen Ziel es ist, neue Arbeits- und Ausbildungsplätze in bestehenden oder neuen Inklusionsbetrieben zu schaffen.

Das BMAS hat im Jahr 2017 die INTERVAL GmbH in Kooperation mit (vertr.) Prof. Dr. Thomas Gericke mit der Evaluation der Förderung von Inklusionsbetrieben im Rahmen des Programms „AlleImBetrieb“ und des bestehenden Förderinstrumentariums beauftragt. Übergreifendes Ziel der Evaluation war, herauszufinden, welche Rahmenbedingungen und Erfolgsfaktoren gegeben sein müssen, damit die Förderung von Inklusionsbetrieben wirksam und nachhaltig erfolgen kann.

Die Evaluation hatte eine Laufzeit von September 2017 bis Oktober 2020. Im Jahr 2018 standen zwei schriftliche Erhebungen im Zentrum: eine Onlinebefragung von Inklusionsbetrieben (Rücklauf von 42,8 %) sowie eine Befragung aller Integrationsämter. Beide Erhebungen wurden durch explorative und leitfadengestützte Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Länder und der Integrationsämter vorbereitet. Den Schwerpunkt während des Jahres 2019 bildeten Fallstudien in Inklusionsbetrieben sowie die statistische Analyse von Sekundärdaten, darunter Zeitreihen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (BIH) zur Förderung von Inklusionsbetrieben. Im Jahr 2020 wurde zum einen das Themenfeld „Gründung“ vertieft. Zum anderen stand die Entwicklung praxisrelevanter Handlungsempfehlungen im Vordergrund. Dazu wurden auf einem eintägigen Präsenzworkshop die empirischen Ergebnisse der Evaluation vorgestellt sowie Handlungsoptionen und Empfehlungen zur weiteren Förderung mit den Integrationsämtern und Landesministerien reflektiert. Da der Großteil der Erhebungen bereits in den Vorjahren abgeschlossen war, hatte die COVID-19-Pandemie kaum Auswirkungen auf den Ablauf der Evaluation. Die besonderen Herausforderungen, vor welche die Pandemie viele Inklusionsbetriebe stellt, konnten jedoch nicht mehr Gegenstand der Evaluation sein.

¹ Die nach SGB IX (§ 215) definierten Inklusionsbetriebe wurden bis zur Reform des SGB IX am 01.01.2018 Integrationsprojekte genannt. Obgleich der Auftrag zur Evaluation noch den Begriff Integrationsprojekte verwendete, wird in diesem Bericht nun auch durchgängig der aktuelle Begriff Inklusionsbetriebe verwendet.

² In mehreren Ländern (Bayern, Nordrhein-Westfalen und im Saarland) wurden die Integrationsämter offiziell in „Inklusionsamt“ umbenannt. Im vorliegenden Bericht wird für alle Länder aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung einheitlich der Begriff „Integrationsamt“ verwendet.

Weitgehender Konsens ist, dass für die Inklusionsbetriebe der Kern des sozialen Erfolgs darin besteht, Personen der Zielgruppe sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu bieten. Die durch diese Beschäftigung ermöglichten Gehälter sind ein zentraler (und für viele Beschäftigte der als wesentlich wahrgenommene) Effekt der Beschäftigung. Der soziale Erfolg beschränkt sich jedoch nicht darauf. Inklusionsbetriebe bieten vielen Menschen mit Behinderung die Möglichkeit, sich als produktiv zu erleben. Sie tragen durch Anleitung, Beschäftigung und teils Ausbildung/Weiterbildung dazu bei, die Leistungsfähigkeit über die Jahre zu erhalten oder weiterzuentwickeln. Sie bieten durch die Arbeit Gelegenheiten zu sozialen Kontakten zwischen den Beschäftigten mit und ohne Behinderung sowie teils zu Kundinnen und Kunden. Inklusion heißt hier auch, dass andere Beschäftigte sich auf die Zielgruppe einstellen. Die sozialen Erfolge der Inklusionsbetriebe werden von den Mitarbeitenden der Zielgruppe betont. In der Regel sind sie mit ihrer Beschäftigung im Inklusionsbetrieb sehr zufrieden.

Der Großteil der Inklusionsbetriebe wirtschaftet weder deutlich im Verlust- noch im Gewinnbereich, was auch durch den hohen Anteil gemeinnütziger Inklusionsbetriebe vorgegeben ist. Als Indikatoren wirtschaftlichen Erfolgs sollten sowohl Daten zur Marktposition als auch zu Ressourcen und Problemen einbezogen werden. Wirtschaftlich sind die meisten Inklusionsbetriebe bislang hinreichend erfolgreich: Ziel ist ein Mindestmaß wirtschaftlichen Erfolgs, der die Beschäftigung der Zielgruppe ermöglicht. Die seit Jahren steigenden Zahlen der Inklusionsbetriebe und der in ihnen beschäftigten Personen der Zielgruppe sind unter dieser Perspektive der zentrale Erfolgsindikator.

Abgesehen davon, dass ein Mindestmaß wirtschaftlichen Erfolgs die Tragfähigkeit eines Inklusionsbetriebs gewährleisten muss, ist der Zusammenhang zwischen dem wirtschaftlichen und dem sozialen Erfolg nur gering. Und auch die in der Leistungsbeschreibung zur Untersuchung vorgegebenen Unternehmensmerkmale konnten sich nicht als Prädiktoren des sozialen oder wirtschaftlichen Erfolgs beweisen. Die Zusammenhänge sind weder zur Größe noch zur Unternehmensform, zum Anteil der geförderten schwerbehinderten Beschäftigten, deren Geschlecht, Wochenarbeitszeit oder Höhe der Vergütung signifikant. Auch für die Gestaltung der Arbeitsbegleitung, die Trägerstrukturen (bzw. Gründungshintergründe), die Kooperationsbeziehungen zu anderen Betrieben oder die Inanspruchnahme der Gemeinnützigkeit ließ sich kein signifikanter Zusammenhang zum Erfolg feststellen. Signifikante Zusammenhänge bestehen zwischen den Stärken, die die Beschäftigten der Zielgruppe in den Inklusionsbetrieb einbringen und dem wirtschaftlichen Erfolg. Keine Branche ließ sich identifizieren, die zukünftig besonders für Inklusionsbetriebe prädestiniert wäre, Inklusion kann grundsätzlich in allen Branchen geschehen. Für die Integrationsämter bedeutet dieses Ergebnis, dass sich aus der Evaluation kein Kriterienkatalog ableiten lässt, welche Inklusionsbetriebe nach den oben beschriebenen Differenzierungsmerkmalen gefördert werden sollten und welche nicht. Entscheidend ist, dass jeder Inklusionsbetrieb mit einem passenden Geschäftsmodell überzeugen muss. Die anschließende Einzelfallbewertung zur Förderfähigkeit ist für die Integrationsämter weiterhin unumgänglich.

Als zentrale Erfolgsfaktoren der Inklusionsbetriebe ließen sich herausarbeiten: 1. die Tragfähigkeit von Geschäftsmodellen unter Berücksichtigung branchenspezifischer Erfolgsfaktoren, 2. das unternehmerische Handeln (Prüfung und Anpassung von Geschäftsmodellen an veränderte Rahmenbedingungen, Kreativität, betriebswirtschaftliches Entscheiden) und 3. dass sich Inklusionsbetriebe auf die Heterogenität ihrer Beschäftigten einlassen und aktiv damit umgehen. Diese Erfolgsfaktoren sind relativ allgemein gehalten. Es ist ein empirisches Ergebnis, dass sich konkretere Erfolgsfaktoren aufgrund der Heterogenität der Inklusionsbetriebe zwar einfallbezogen zeigen, sich dann aber nicht verallgemeinern ließen. Insbesondere haben sich keine besonders erfolgreichen Formen der Arbeitsorganisation gezeigt, die nun modellhaft in allen Inklusionsbetrieben übernommen werden sollten.

Sowohl die qualitativen als auch die quantitativen Ergebnisse sprechen für eine sehr positiv zu bewertende Nachhaltigkeit der Arbeitsplatzbesetzungen in Inklusionsbetrieben. Die Befragung der Inklusionsbetriebe ergab, dass im Verhältnis zu den bestehenden und neu begonnenen Beschäftigungsverhältnissen für Mitarbeitende der Zielgruppe pro Jahr nur rund zwei Prozent wieder aufgelöst werden. Dieses Ergebnis wird von den Fallstudien validiert. Nachhaltigkeit hat hohe Priorität. Inklusionsbetriebe stehen wie alle anderen Betriebe auch unter dem Druck, Belegschaften zu gewinnen, weiterzuentwickeln und zu halten, mit denen sie in ihrem Marktsegment erfolgreich agieren können. Auch seitens der Personen der Zielgruppe ist eine hohe Bindung an den jeweiligen Inklusionsbetrieb festzustellen. In Inklusionsbetrieben, die einen höheren Anteil der Beschäftigten aus WfbM rekrutierten, war keine signifikant höhere Fluktuation der Beschäftigung festzustellen.

Nach Angaben der Inklusionsbetriebe macht die Förderung der Integrationsämter rund zwei Drittel ihrer Förderung aus. Mit deutlichem Abstand folgen die Agenturen für Arbeit (rund 11 % der Förderung), die Träger des SGB II (rund 7 %), Zuschüsse der Gesellschafter (rund 4 %) und Stiftungen (rund 3 %). Innerhalb der Förderung der Integrationsämter hat sich der Anteil der regulären Förderung aufgrund des 2016 neu aufgelegten und mit 150 Mio. Euro ausgestatteten Programms „Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb“ reduziert. Neue Arbeits- und Ausbildungsplätze werden seither überwiegend aus Programmmitteln finanziert, während die regulären Mittel der Integrationsämter überwiegend für den Erhalt bestehender Arbeitsplätze in Inklusionsbetrieben eingesetzt werden. Das Programm hat dazu beigetragen, dass sich das bis zum Jahr 2016 gezeigte kontinuierliche Wachstum der Inklusionsbetriebe auch danach in annähernd gleicher Höhe fortsetzte. Bis Ende 2019 wurden insgesamt 566 Inklusionsbetriebe aus Programmmitteln gefördert und 2.766 neue Arbeits- bzw. Ausbildungsplätze geschaffen. Rund 113 Mio. Euro waren bis Ende 2019 verausgabt oder gebunden, rund 37 Mio. Euro standen noch zur Verfügung.

Den Inklusionsbetrieben zufolge reagiert der Umfang der Beschäftigung von Mitarbeitenden der Zielgruppe in hohem Maß elastisch auf die Höhe der Förderung. Bei einer um zehn Prozent reduzierten Förderung würde nach ihren Angaben die Beschäftigung der Zielgruppe um rund die Hälfte zurückgehen, bei einer Halbierung der Förderung nur noch sieben Prozent der aktuellen Beschäftigungszahl betragen. Der Ländervergleich validiert diese Angaben eher nicht, denn die recht großen Unterschiede in der Förderhöhe spiegeln sich nicht in einer höheren Beschäftigungsdichte der Zielgruppe. Was sich aber im Ländervergleich zeigt, ist ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Höhe der Förderung und der Struktur der erreichten Zielgruppe. Für den Großteil der Länder gilt, dass mit jährlich zusätzlichen 1.000 Euro pro Kopf der Anteil derjenigen Beschäftigten mit behinderungsbedingt besonders geringen Integrationschancen unter den Beschäftigten der Zielgruppe ungefähr um 15 Prozent steigt. Der Ländervergleich spricht dafür, dass eine in der Höhe nicht hinreichend an die Struktur der Zielgruppe angepasste Förderung das Wachstum von Inklusionsbetrieben behindert. Doch auch, wenn die Mindesthöhe der Förderung als notwendige Voraussetzung des Erfolgs verstanden werden kann, ist sie noch keine hinreichende Voraussetzung.

Als Erfolgsfaktoren haben sich darüber hinaus sehr gute Netzwerke mit den zahlreichen direkt oder indirekt beteiligten Akteuren bestätigt sowie eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit zur Gewinnung neuer Gründerinnen und Gründer.

Durch den Zusammenhang zwischen der Struktur der erreichten Zielgruppe und der Höhe der Förderung liegt der wesentliche Unterschied zwischen den Ländern weniger in der Höhe der Förderung, sondern bei der Frage, inwieweit Inklusionsbetriebe auf bestimmte Untergruppen der gesetzlich definierten Zielgruppe fokussiert werden. Ob sich ein Integrationsamt entscheidet, mit den vorhandenen Mitteln eher viele leichte Fälle zu fördern oder eher wenige schwere Fälle mit besonders geringen Integrationschancen, liegt innerhalb seiner Gestaltungsfreiheit.

Die Gestaltung der Förderung im Detail ist bundesweit ausgesprochen vielfältig. Ein Problem für die Förderung ist dies i. d. R. jedoch nicht, da nur sehr wenige Inklusionsbetriebe über Ländergrenzen hinweg aktiv sind. Bei den meisten der Gestaltungsoptionen lässt sich wissenschaftlich nicht bewerten, welche Praxis besser als eine andere ist. Eine Ausnahme ist die Differenzierung der Förderhöhe nach Art der Zielgruppe. Die Ergebnisse der Evaluation sprechen dafür, dass der Verzicht auf eine solche Differenzierung die Kosten der Förderung eher erhöht und damit eher ineffizient ist.

Die Evaluation hat keine Hinweise darauf gefunden, dass eine bestimmte Art der Förderung zwischen den Integrationsämtern grundsätzlich nicht transferiert werden könnte. Einschränkend erfordert der eine oder andere Ansatz der Förderung zwar mehr Personal im Integrationsamt, doch muss aus Sicht der Evaluation die Zahl des Personals dort nicht statisch betrachtet werden.

Es konnten in der Evaluation keine Verbesserungspotentiale für eine wirksamere Förderung von Menschen mit Schwerbehinderung in Inklusionsbetrieben identifiziert werden, für die Änderungen bei den bestehenden gesetzlichen Regelungen i. e. S. notwendig wären. Der Gesetzgeber hat den Integrationsämtern hinreichend Handlungsspielraum gelassen. Diesen nutzen sie entsprechend ihrer Länderstrategien und politischen Prioritäten. Empfohlen wird jedoch, die Formulierung in § 216 SGB IX zu streichen, dass Inklusionsbetriebe „Unterstützung bei der Vermittlung in eine sonstige Beschäftigung in einem Betrieb oder einer Dienststelle auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt“ bieten. Dies begründet sich erstens dadurch, dass diese Zielstellung mit der Logik von wirtschaftlich agierenden Betrieben wenig konsistent ist, zweitens dadurch, dass Inklusionsbetriebe bereits zum allgemeinen Arbeitsmarkt zu zählen sind und drittens dadurch, dass Personen der Zielgruppe, ganz überwiegend zufrieden mit ihrer Beschäftigung im Inklusionsbetrieb sind und in der Regel kein Interesse an einem Wechsel des Betriebs besitzen.

Ein Großteil der Förderung entfällt auf die laufenden Kosten (besonderer Aufwand und außergewöhnliche Belastungen). Daraus folgt, dass die Gewinnung zusätzlicher Inklusionsbetriebe langfristig immer weitere finanzielle Mittel erfordert, selbst wenn es einzelnen Integrationsämtern gelingt, die laufenden Kosten pro Kopf etwas zu senken. Ebenso ist davon auszugehen, dass die Förderung weiterer Inklusionsbetriebe tendenziell auch zusätzliches Personal in den Integrationsämtern benötigt, sei es zur Gewinnung neuer Betriebe, sei es zur Verwaltung derselben.

Vor diesem Hintergrund wurden sechs Optionen vertiefend diskutiert, durch Gestaltung von Details der Förderung die Effizienz derselben zu erhöhen:

1. Stärkere Prüfung von Erfolgsfaktoren durch das Integrationsamt,
2. Stärkere Steuerung der wirtschaftlichen Ausrichtung durch das Integrationsamt,
3. Stärkere Differenzierung der Förderhöhe nach Fallgruppen,
4. Stärkere Differenzierung der Förderhöhe nach betrieblichen Bedarfen,
5. Stärkere Differenzierung der Förderhöhe im zeitlichen Verlauf und eine
6. Stärkere Vereinheitlichung der Förderung unselbstständiger Inklusionsbetriebe.

Da die einzelnen Ansätze jeweils Vor- und Nachteile haben, lieferte die Analyse kein eindeutiges Ergebnis, wie eine Förderung von Inklusionsbetrieben bundesweit einheitlich aussehen müsste. Die Strukturierung der verschiedenen Argumente kann jedoch den Integrationsämtern dazu dienen, die eigene Praxis besser zu reflektieren. Auf dieser Basis können die Integrationsämter prüfen, ob die eingespielten Regelungen jeweils bestmöglich an die landesspezifischen Gegebenheiten und politischen Prioritäten angepasst sind – oder ob es sich eher lohnt, von anderen Integrationsämtern erprobte Ansätze zu übernehmen.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.